

Note de politique

Analyse des politiques publiques pendant et après la COVID-19 au Sénégal

Août 2020

Depuis quelques mois, le monde fait face à une crise sanitaire sans précédent, causant des pertes en vies humaines très importantes, notamment en Europe, en Asie et en Amérique. Dénommée COVID-19ⁱ, la maladie pose des défis médicaux, éthiques et économiques, vitaux, souvent de manière dramatique.

En plus de cette crise sanitaire, la pandémie plonge le monde entier dans une crise économique, sociale et politique considérable. Les mesures prises par les pays pour endiguer la propagation du virus, comme la fermeture des frontières, l'interdiction d'importer et d'exporter ont mis en exergue la vulnérabilité des systèmes économiques de nombreux pays et encore plus de ceux des pays africains. Toutefois, cette crise a le mérite de démontrer encore une fois à de nombreux pays africains, la nécessité de revoir leur priorité d'investissement, leur modèle de développement socioéconomique et leur politique publique interne.

Le Sénégal n'a pas été épargné par la crise mondiale du nouveau coronavirus. Pour faire face, un certain nombre de dispositions a été pris, notamment l'adoption d'une loi d'habilitation, renforçant les pouvoirs de décisions du président de la République. Ceci lui a permis de décréter l'état d'urgenceⁱⁱ, d'interdire le transport interurbain sur l'ensemble du territoire national et de mettre en place un fonds de riposte et de solidarité contre les effets de la COVID-19 d'un montant de 1 000 milliards Francs CFA dénommé Force COVID-19. De plus, pour assurer le suivi des interventions envisagées, la transparence et leurs impacts qualitatifs sur les populations, un Comité de suivi de la mise en œuvre des opérations du Force COVID-19, composé de l'ensemble des forces vives de la Nation, a été créé.

Dans la même optique de faire le suivi-évaluation des politiques publiques, cette note a pour objectif d'apporter un regard critique sur les différentes mesures prises par l'autorité étatique dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la COVID-19. Il s'agit ensuite d'analyser comment les mesures restrictives en matière de transport affecte la chaîne de distribution des produits frais dans les zones urbaines fortes consommatrices, en outre de réfléchir sur quels modèles de systèmes alimentaires privilégiés pour être résilient face au choc extérieur, enfin par conséquent proposer des recommandations pour un développement plus inclusif et endogène.

La pertinence de la réception des forces vives de la nation, surtout l'opposition, par le chef de l'État, dans ce contexte

Lors de son adresse à la nation du 22 mars 2020, sur les mesures à prendre pour mettre en place une stratégie de combat face à la pandémie, le président de la République Mack SALL, avait annoncé la décision de consulter les forces vives de la nation (institutions de la république, opposition parlementaire, société civile, syndicats, acteurs culturels, chefs religieux et coutumiers...). En effet, conformément à l'article 77ⁱⁱⁱ de la Constitution, le Président a saisi l'Assemblée nationale d'un projet de loi lui habilitant^{iv} à prendre, pour une durée de trois mois, des mesures relevant du domaine de la loi, afin de faire face aux impératifs d'ordre budgétaire, économique, social, sanitaire et sécuritaire de la lutte contre la COVID19. Ainsi, pour obtenir l'assentiment des forces vives de la nation, notamment de l'opposition, et créer une union sacrée, le chef de l'État a organisé une série de concertation au Palais de la République.

Au sortir de ces rencontres, pour rassurer certains invité.e.s qui avaient émis quelques réserves^v par rapport aux mesures, un comité de suivi de la mise en œuvre des opérations de Force COVID-19, a été créé par le Président de la République. Celui-ci est chargé de suivre de manière proactive et inclusive les opérations et d'en rendre compte au Président.

Cependant, l'élan de solidarité autour du président a été brisé par le ministre du développement communautaire, de l'équité sociale et territoriale, Mansour Faye, qui a enclenché certaines procédures dans l'attribution des marchés de fournitures de vivres (riz, huile, macaroni...) destinés aux populations, sans appels d'offres^{vi}. Par

souci de transparence, le président de la République aurait dû au préalable mettre en place le comité de suivi, avant d'entamer les procédures de choix des fournisseurs. Ceci aurait eu le mérite de respecter l'esprit de la consultation et de mobiliser davantage toutes les énergies dans la sensibilisation que dans des polémiques sans intérêts dans ce contexte, déjà très difficile.

Les modalités de mobilisation des fonds de riposte, ainsi que leurs gestions

La pandémie a eu des conséquences particulièrement négatives sur l'économie mondiale, notamment celle africaine. En effet, la crise a causé le ralentissement de l'activité économique, engendrant ainsi la baisse de la production et de la consommation. En un mois, l'Afrique aurait perdu 3600 milliards^{vii}. Cette situation a poussé certaines institutions financières à prendre des mesures afin de soutenir les pays africains à supporter les effets négatifs de la crise. La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) aurait appuyé chacun des 8 pays de l'UEMOA à hauteur de 16, 2 milliards. La Banque Africaine de Développement (BAD) lance une « obligation » sociale d'une valeur de 1.772 milliard FCFA en soutien aux pays Africain, alors que la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique^{viii} (BADEA) a annoncé allouer 5,9 milliards aux pays d'Afrique Subsaharienne.

Au Sénégal, pour couvrir les dépenses de résilience économique et sociale, le Fonds Riposte et de Solidarité contre les effets de la COVID-19 (dénommé Force COVID-19) a été créé par le décret 2020-884 du 1^{er} avril.

Financé par l'État et les donateurs à hauteur de mille milliards de Francs CFA, le fonds a pour mission d'assurer les

dépenses liées à la lutte contre la pandémie et de soutenir les secteurs affectés en particulier l'hôtellerie, la restauration, le transport et la culture. On peut s'interroger sur la soutenabilité des ressources injectées. En effet, la COVID-19 va affecter les indicateurs budgétaires à cause du ralentissement des activités économiques et de la baisse de recettes. Ainsi le déficit budgétaire va augmenter lançant la réflexion sur l'annulation de la dette et le système de mobilisation des ressources.

Les nouvelles ressources ont nécessité une révision des prévisions de recette de la loi n°2019-17 du 20 décembre 2019 portant loi de finance pour 2020.

Au mois d'avril ce compte enregistrait un total de contribution s'élevant à 586 milliards FCFA^{ix} dont 264 milliards de FCFA FMI et 15 milliards FCFA de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), ajouté aux contributions des populations et des entreprises pour plus de 26 milliards 749 millions FCFA. Les partenaires techniques et financiers (PTF) de l'État n'ont pas été du reste. La Banque mondiale (BM) a contribué à hauteur de 138 milliards ; l'Union Européenne 100 milliards FCFA ; la Banque Islamique de Développement (BID) 98 milliards, la Banque Africaine de Développement (BAD) 60 milliards et l'ONU sous forme de dons de 200 millions de dollars (environ 121 milliards FCFA) aux efforts de lutte contre le Covid-19 à travers le Programme de résilience économique et social (PRES)^x.

Dans la répartition du fonds Force COVID-19, un montant de 69 milliards a été consacré à l'achat de vivres pour l'aide alimentaire d'urgence, afin de soutenir les ménages vulnérables. Le choix des aliments (riz, huile, sucre, savon, macaroni...) et les modalités de distributions n'a pas du tout été pertinent dans ce contexte. Il aurait été plus efficace et utile pour le gouvernement

d'opter pour un autre moyen de distribution des aides aux ménages, si l'on tient compte pour l'Afrique en général et le Sénégal en particulier, des réalités sur le plan de la logistique, de la vétusté des routes, des conditions de stockage, etc. L'envoi de l'argent par monnaie électronique aurait été plus pratique, comme l'ont fait des pays tels que le Togo et la Côte d'Ivoire. Ceci aurait permis aux ménages de recevoir l'aide à temps. Et même sur le plan économique, il est beaucoup plus avantageux pour les ménages de recevoir de l'argent que du riz, ou bien d'acheter et de distribuer aux bénéficiaires les céréales des femmes transformatrices à la place des macaronis. Ce qui aurait aussi pu être une sorte de relance de la consommation, de l'économie car les conditions seraient déjà réunies pour que l'argent circule. C'était beaucoup moins coûteux puisqu'il n'y aurait pas eu de frais logistique et les ressources consacrées à ce volet auraient servi à atteindre plus de personnes vulnérables.

Post-Covid19 au Sénégal : L'effectivité d'un développement basé sur l'agriculture.

« Un pays alimentairement dépendant est un pays dont la souveraineté politique et économique est réduite »^{xi}.

La crise de la COVID-19 est comme un révélateur des angles morts du développement du Sénégal. Le Sénégal doit prendre conscience de son potentiel et avoir plus confiance en ses potentialités (humaines et économiques) et savoir que le développement est avant tout un processus endogène. En effet, le Sénégal importe l'essentiel de ce qu'il consomme. Il est à hauteur de plus de 800 milliards Francs CFA par an d'importation de denrée alimentaire (riz, blé, maïs, lait, fruits et légumes, viande,

etc.), de 200 à 300 milliards Francs CFA de produits pharmaceutiques ; ce qui l'amène à plus de 1.100 milliards Franc CFA de produits importés, nous renseigne le consultant international senior, M. Mbaye Sylla KHOUMA^{xii}. Alors que paradoxalement, le pays dispose d'importantes ressources, en terres propices à la production agricole et en eau.

Les mesures prises par les États durant la crise comme la fermeture des frontières et les risques qu'elle engendre tels que la pénurie de certaines denrées alimentaires de premières nécessités devraient interpeller les autorités sur l'urgence de faire de l'autosuffisance et de la souveraineté alimentaire, un impératif au Sénégal comme l'a annoncé le président de la République dans son discours à la nation du 29 juin 2020. En effet, le Sénégal n'était pas loin de revivre la même situation qu'en 2008, avec à l'époque la crise des subprimes^{xiii}. Les Thaïlandais qui avaient refusé de vendre leur riz durant cette période avaient créé une situation telle que le Sénégal s'était retrouvé avec de l'argent mais sans pouvoir acquérir les denrées de premières nécessités.

Quels modèles de systèmes alimentaires privilégiés pour être résilient face au choc extérieur ?

D'emblée, le Sénégal doit impérativement avoir un modèle de systèmes alimentaires privilégiés pour être résilient face au choc extérieur. Certes la volonté du Gouvernement était de mettre en œuvre sa politique d'autosuffisance en riz (programme lancé depuis 2017) en achetant au niveau de la vallée 50.000 tonnes de riz local mais malheureusement il n'a pu avoir que 900 tonnes. D'après M. Alioune FALL, Directeur de l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA), le Sénégal est loin de l'autosuffisance en riz car la production locale stagne

vraisemblablement autour d'un million de tonnes par an loin de l'objectif fixé par le Programme national d'autosuffisance alimentaire en riz (Pnar)^{xiv}. La COVID-19 a été un choc extérieur qui a fait vaciller le pays et qui a renseigné sur l'ineffectivité de certains projets ou programmes. Ainsi, il faudrait un plan d'évaluation annuelle pour jauger l'évolution de la mise en œuvre des projets dans le secteur agricole.

Le pacte de post-COVID doit être un pacte qui donnera beaucoup plus d'importance à ce que M. KHOUMA appelle « *l'économie de la vie* », qui est une économie qui va vers les gens, où l'Humain est au centre du développement avec un investissement dans la santé, l'éducation et l'agrobusiness avec certes une agriculture familiale mais aussi une agriculture regroupant tous les maillons de la chaîne de valeurs, de la production à la commercialisation sur le marché interne comme internationale en passant par la transformation, le stockage et le transport. Il est nécessaire de revisiter le modèle de développement du pays et le rendre plus endogène et moins dépendant.

Le constat est que le modèle de système alimentaire du Sénégal est un mélange de tradition et de modernité. Autrefois, avant que le riz ne devienne le produit alimentaire le plus consommé au Sénégal, le mil, le maïs et le fonio constituaient les aliments de base mais leur rendement, leur productivité et leur transformation sont trop faibles. Ceci peut s'expliquer par la faible demande des consommateurs due au changement des habitudes alimentaires qui sont plus tournées de nos jours vers le riz et le blé. Ce qui aussi n'encourage pas leur consommation et ne facilite pas la promotion des produits locaux. Néanmoins, il faut renforcer la politique de productivité et de transformation de ces produits céréaliers locaux pour les

rendre de plus en plus disponibles dans les boutiques et les grandes surfaces et prêts à être utilisés et consommés. C'est-à-dire investir dans la modernisation des pratiques agricoles, dans l'infrastructure, le transport et la commercialisation de ces produits ; créer une véritable chaîne de valeurs.

Nécessité d'encourager davantage une consommation endogène pour l'après COVID-19

L'État doit mettre en place des mécanismes pour une consommation endogène. Étant donné que c'est le consommateur local effectif et une réelle souveraineté économique et alimentaire qui constituent la clé du modèle économique.

Pour l'effectivité d'une consommation endogène, il est nécessaire et primordial de revoir à la baisse la taxation des produits locaux qui constitue une barrière à l'essor des investisseurs et producteurs nationaux. En effet, la faiblesse des barrières douanières pour les investisseurs étrangers et la lourdeur des taxes sur les produits locaux ne favorisent pas la compétitivité de nos produits locaux sur le marché national. Par exemple, c'est le cas pour le lait local qui est taxé à hauteur de 26% contre 8% pour le lait importé. Ainsi, l'État doit être le premier garant de la promotion des produits alimentaires locaux et du consommateur local.

L'État doit initier une éducation nutritionnelle et alimentaire pour davantage sensibiliser, éduquer la population à l'utilité et aux avantages du consommateur local. De même, instaurer pour commencer, une nouvelle politique alimentaire dans les boulangeries avec la production de pains à base de céréales locales qui sont beaucoup plus nutritives et de loin meilleures pour la santé que le blé importé. Et avec seulement un mélange de 15% de céréale locale dans

le processus de fabrication du pain, qui est à la base 100% de blé serait une bonne avancée dans la promotion de la consommation endogène^{xv}.

Importance de la préservation de l'agriculture périurbaine comme politique de sécurité alimentaire post COVID-19.

D'un autre côté, les mesures restrictives en matière de transport affectent la chaîne de distribution des produits frais dans les zones urbaines fortes consommatrices. De nombreux produits (oignons, tomates, pommes de terre) pourrissent à l'intérieur du pays. L'essentiel des productions légumières du Sénégal provient des exploitations familiales, notamment en ce qui concerne les zones des Niayes (centre et nord), le bassin arachidier et la région naturelle de la Casamance. Ce qui justifie de la pertinence de délimiter des espaces de production agricole à la périphérie des villes ainsi que d'encourager une agriculture urbaine dans les villes dans le cadre de la mise en œuvre des politiques urbaines nationales. En effet, l'agriculture périurbaine peut soulager et assurer l'approvisionnement des villes en denrées de premières nécessités, tout en palliant aux éventuelles conséquences de pénuries. Elle crée un système alimentaire de proximité avec une production de denrées alimentaires de base diversifiée et continue qui profitera aux marchés locaux. À l'instar du Projet des Domaines Agricoles Communautaires (PRODAC), l'État doit aussi prévoir dans ces politiques d'aménagement et d'urbanisation des domaines agricoles périurbains et cela en association avec la société civile et le public usager des zones cibles. Pour commencer, l'État doit protéger et mettre en valeur les espaces de production agricole périurbaine qui existent déjà car la promotion d'une agriculture urbaine dans les villes luttera également contre la

chaleur dans les zones urbaines de béton.

Dans ce cadre, Lendeng est un véritable cas d'école, un exemple d'espace de production horticole périurbaine à protéger et à valoriser au regard de ses potentialités. En effet, Lendeng est une localité située dans la commune de Rufisque-Est, dans le département de Rufisque, région de Dakar. Elle couvre un espace de plus de 52 ha et existe depuis les années 70, avec une qualité de sol qu'on ne trouve pas n'importe où car renfermant du calcaire, ce qui favorise une meilleure production et une durée de conservation des produits plus longue. Au-delà de la quantité de produits horticoles que génère cette zone, elle a aussi des avantages considérables sur l'environnement. Elle constitue le poumon vert du département, comprise entre la cimenterie SOCOCIM, les carrières et l'autoroute à péage. Lendeng participe à la séquestration du carbone et réduit les rejets de gaz à effet de serre. Ces champs constituent un vrai agrosystème qui génèrent un chiffre d'affaire annuel d'environ 1,5 Milliards F CFA, regroupe plus de 140 producteurs, environ 540 employés dont plus de 150 femmes journalières, en plus des activités connexes. Par ailleurs, la localité offre un cadre d'apprentissage aux étudiants en agronomie^{xvi}.

Toutefois, l'État doit prendre des mesures d'urbanisation en guise de

« produits phytosanitaires » pour garantir une protection de la zone. En dehors d'un encadrement technique pour que les maraîchers puissent produire plus efficacement et davantage de manière agro-écologique, la boulimie foncière constitue un réel défi avec le développement de l'immobilier et des habitats, à la conservation de ces espaces agricoles.

Ainsi, le cas de Lendeng n'est qu'un exemple parmi tant d'autres. Ces espaces agricoles ruraux, urbains comme périurbains ont un impact sur la configuration sociale. D'où la nécessité de tenir compte des logiques sociales lorsqu'on met en place un dispositif économique dans une localité bien donnée. Il est important de parler d'aspects matériels mais aussi impératif de parler d'aspects immatériels. Car les champs assurent aux producteurs l'équilibre entre la production et la vie sociale^{xvii}. Et c'est tout l'intérêt de l'enquête de *commodo et incommodo*^{xviii} qui est un processus participatif au cours duquel tous les intérêts opposés au déclassement ou à l'affectation peuvent se révéler dans la mesure où elle associe le public usager du domaine. Elle apparaît de facto comme une protection du domaine public et le respect de son processus d'application par l'Administration sénégalaise peut constituer une réelle avancée dans la protection des espaces agricoles ruraux, urbains comme périurbains.

CONCLUSION

Les crises montrent la capacité de réaction, d'anticipation et de correction des vrais managers des pouvoirs publics. Et cette crise, qui a suffisamment démontré certaines limites de nos politiques publiques, notamment dans ses aspects sanitaires et économiques, doit être pour l'État une opportunité pour voir comment profiter de l'opportunité que cette crise offre pour repenser l'économie d'un point de vue structurel.

Cette note de politique participe, d'une part à l'évaluation de la gestion de la crise de la pandémie à coronavirus de l'État et d'autre part, elle peut servir d'orientation aux politiques publiques pour fixer enfin les bases d'un développement socioéconomique

inclusif et endogène effectif reposant sur l'agriculture. Car ce n'est qu'en produisant et en transformant qu'on peut valoriser ses matières premières, ainsi créer des emplois, des revenus, des impôts afin d'avoir un État social, solide et stratégique.

Recommandations en direction des décideur.euse.s public.que.s

Il faudrait que l'État repense une économie plus résiliente, plus autonome et répondant aux besoins fondamentaux :

- ❖ **R**éorienter les politiques publiques post Covid-19 vers une sécurité alimentaire et une consommation locale effective ;
- ❖ **P**révoir dans les politiques d'urbanisation nationale la délimitation d'espaces de production agricole à la périphérie des villes ;
- ❖ **R**enforcer la politique de production et de transformation des produits céréaliers locaux pour les rendre de plus en plus disponibles dans les boutiques et les grandes surfaces et prêts à être utilisés et consommés ;
- ❖ **I**nitier une éducation nutritionnelle et alimentaire pour sensibiliser davantage, éduquer la population à l'utilité et aux avantages du consommer local ;
- ❖ **R**enforcer les programmes d'éducation agricole au sein des établissements scolaires en créant des espaces verts dans les écoles mais également sur les places publiques ;
- ❖ **E**nvisager un plan d'évaluation annuelle pour jauger l'évolution de la mise en œuvre des projets du secteur agricole ;
- ❖ **S**écuriser le foncier en intégrant les logiques sociales et les aspects immatériels dans les politiques publiques d'attribution des terres, que les textes reflètent les réalités sociales.

NOTES DE BAS DE PAGE

- ⁱ Covid-19 fait référence à « Coronavirus Disease 2019 », la maladie provoquée par un virus de la famille des Coronaviridae, le SARS-CoV-2
- ⁱⁱ Par décret n° 2020-830 du 23 mars 2020 le président de la république proclame l'Etat d'urgence sur l'étendue du territoire national. Il a été prorogé à deux reprises par les décrets n° 2020-925 du 03 avril 2020 et n° 2020-1014 du 3 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sur l'étendue du territoire national.
- ⁱⁱⁱ « L'Assemblée nationale peut habiliter par une loi le Président de la République à prendre des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Dans les limites de temps et de compétence fixées par la loi d'habilitation, le Président de la République prend des ordonnances qui entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. L'Assemblée nationale peut les amender à l'occasion du vote de la loi de ratification ».
- ^{iv} Projet de loi habilitant le Président de la République à prendre, par ordonnances, des mesures relevant du domaine de la loi pour faire face à la pandémie du COVID-19
- ^v Ousmane SONKO du parti PASTEF a exigé la transparence dans la gestion du Fonds de riposte et de solidarité contre les effets du coronavirus Force-Covid-19, après s'être posé des questions sur sa provenance. Il a également montré son désaccord quant aux décisions du chef de l'Etat sur le plan fiscal
- ^{vi} Ce qui n'était pas en soit illégal puisque le code des marchés publics avait été suspendu à cet effet par le décret 2020-781 du 18 mars 2020 portant dérogation au code des marchés publics.
- ^{vii} Seydina NDIAYE, économiste in https://www.dakaractu.com/Un-mois-de-Covid-19-%C2%A0L-Afrique-a-deja-perdu-3600-milliards%C2%A0Seydina-Ndiaye-Economiste_a186403.html
- ^{viii} https://www.badea.org/general-events-detail_fr.htm?NId=301
- ^{ix} <https://www.igfm.sn/fonds-covid-19-comment-letat-a-fait-pour-mobiliser-1000-milliards>
- ^x <https://www.financialafrik.com/2020/05/09/senegal-lonu-octroie-200-millions-de-dollars-pour-le-force-covid-19/>
- ^{xi} Habib AYIB, Géographe, enseignant-chercheur à l'Université Paris 8 à Saint Denis (France), in <https://www.middleeasteye.net/fr/entretiens/ayeb-souverainete-alimentaire-justice-sociale-ecologie-semences-eau>
- ^{xii} Mbaye Sylla KHOUMA, Economiste et consultant international senior, propos recueillis lors d'un entretien dans les locaux de l'OSIDEA le 08/06/2020.
- ^{xiii} Le terme « subprime » s'est fait connaître en français à la suite de la crise des subprimes aux États-Unis, qui a déclenché la crise financière de 2007 à 2011. Cette crise avait touché l'essentiel du système bancaire et financier et a eu un impact considérable sur les marchés internationaux du riz et les approvisionnements des pays de l'Afrique de l'ouest en général et le Sénégal en particulier en ont souffert
- ^{xiv} Alioune FALL, Directeur de l'Institut Sénégalais de Recherches agricoles (Isra) dans un entretien avec rfi.fr ; in « COVID-19 –RIZ : Fin du débat sur l'autosuffisance en riz » de Amayi BADJI <http://reussirbusiness.com/a-la-decouvert/covid-19-riz-fin-du-debat-sur-lautosuffisance-en-riz/>; consulté le 20/08/2020.
- ^{xv} Fallou SARR ; Directeur des relations extérieures de l'Institut Technologique Alimentaire (ITA), propos recueillis lors de l'émission *Invité Matinale* sur Itv ; 30/06/2020
- ^{xvi} Pour plus d'information, voir le film documentaire intitulé « Lendeng », Réalisé par Mor Talla KANDJI, financé par l'Institut Français de Recherche pour le Développement (IRD) et le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation du Sénégal, 2016
- ^{xvii} Pr Djiby DIAKHATE ; lors du webinar sur « Gestion des ressources extractives au Sénégal : qu'avons-nous appris de la pandémie ? Regards croisés », organisé par Oxfam et ses partenaires, le 10/06/2020
- ^{xviii} Voir article 17, al 1 de l'Arrêté du 24 Novembre 1928 réglementant les conditions d'application du décret du 29 Septembre 1928 sur le domaine public et les servitudes d'utilité publique en Afrique occidentale française.